

*Рибак К. О.,**аспірант кафедри адміністративного права**Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ЩОДО ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ МІСТОБУДІВНОГО ПРАВА

Анотація. У статті вивчено наявні підходи до розуміння містобудівного права, які нині склалися в науці. Доведено, що містобудівна діяльність є однією зі сфер вияву публічного інтересу, спрямованого на забезпечення містобудівних потреб усього суспільства, правову основу для чого закладають норми публічного права, які, як наслідок, можуть бути об'єднані в межах одного правового утворення – містобудівного права. Сформульовано власну наукову концепцію щодо правової природи містобудівного права.

Ключові слова: містобудівна діяльність, публічне право, публічний інтерес, правова природа, містобудівне право.

Постановка проблеми. Аналіз юридичного регулювання містобудівної діяльності як в Україні, так і поза її межами показав наявність численних нормативно-правових актів, які регулюють складну систему адміністративних, господарських, земельних, житлових, екологічних, цивільних, трудових та інших відносин, спрямованих на формування повноцінного життєвого середовища, яке реалізується публічною адміністрацією та включає в себе прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів за збереження традиційного характеру середовища, реставрацію й реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення відповідної інфраструктури [1].

Такі нормативно-правові акти, якщо вести мову про Україну, на жаль, нині перебувають у несистематизованому вигляді, що, поміж іншого, пов'язано з відсутністю відповіді на питання про те, яка галузь права утворюється за їх рахунок. Очевидно, що мова може йти про формування в межах національної системи права нового галузевого утворення, подібного до митного права [2, с. 8], соціального права [3], інформаційного права [4] тощо, тобто тих галузей (підгалузей) права, про які ще декілька десятиріч тому ніхто нічого не чув. Обґрунтовуючи подібні тенденції, науковці наголошують на тому, що виділення названих правових утворень пов'язане з виникненням нових суспільних відносин, нових об'єктів правового регулювання, розвитком спеціального законодавства [3, 4].

У юридичній літературі проблема формування містобудівного права як галузі права та відповідне з'ясування правової природи містобудівного права отримали певний розвиток у наукових працях А.П. Анісімової, І.О. Ізарової, Ю.А. Крюкова, А.П. Сизова, І.М. Смоляра, Н.Г. Юшкова й ін. При цьому зауважимо, що, доводячи існування подібних тенденцій у праві, автори орієнтуються вже не лише на предмет і метод правового регулювання, а й на інші чинники. Зроблені в такий спосіб висновки та пропозиції подекуди є цікавими, а подекуди – доволі несподіваними.

У зв'язку з наведеним метою статті є формулювання власної наукової концепції щодо правової природи містобудівного права шляхом вивчення наявних підходів до розуміння містобудівного права, які нині склалися в науці.

Виклад основного матеріалу дослідження. Уперше питання про необхідність утворення нового інституту, який би об'єднав однорідні норми права, що регулюють відносини у сфері містобудівної діяльності, порушив І.М. Смоляр, який запропонував під містобудівним правом розуміти сукупність установлених або санкціонованих державою обов'язкових правил в основних сферах містобудування, дотримання яких забезпечується заходами державного (владного) впливу [5, с. 56].

Згодом ідея про необхідність утворення містобудівного права була підтримана в працях О.П. Анісімова, Н.Г. Юшкова [6], І.О. Ізарової [7], Ю.А. Крюкова, А.П. Сизова [8, с. 5–7], І.М. Миронець [9], В.К. Сидорчука [10], О.В. Стукаленко [11], А.П. Хряпинського [12].

Так, наприклад, О.П. Анісімов та Н.Г. Юшкова, обґрунтовуючи необхідність виділення містобудівного права, писали, що для цього є всі підстави, а саме: 1) певна сфера суспільного життя, якою є містобудівна діяльність; 2) містобудівне законодавство та власний понятійний апарат; 3) системна сукупність норм, яка утворюється з певних правових інститутів: управління містобудівною діяльністю; територіального планування; містобудівного зонування; планування території; архітектурно-будівельного проектування; інформаційного забезпечення містобудівної діяльності; відповідальності за порушення законодавства про містобудівну діяльність тощо; 4) принципи містобудівного права; 5) власний метод правового регулювання – змішаний (імперативний і диспозитивний) [6].

У свою чергу, І.О. Ізарова визначала містобудівне право як галузь права, що є сукупністю правових норм, які регулюють відносини у сфері містобудування з метою створення та підтримання повноцінного середовища життєдіяльності людини, у тому числі задля забезпечення публічних і приватних інтересів під час планування й забудови територій населених пунктів [7].

Дещо по-іншому до сутності містобудівного права підходила В.К. Сидорчук, яка, на відміну від названих вище авторів, відстоювала точку зору про існування публічно-правових і приватноправових відносин у сфері містобудівної діяльності, що регулюються, відповідно, публічно-правовими і приватноправовими актами. Це, як наслідок, дало їй змогу виділити публічне та приватне будівельне право. Приватне право, продовжувала авторка, за допомогою законодавства й договорів визначає порядок реалізації приватного інтересу у сфері містобудівної діяльності, а публічне право – публічного інтересу. Технічними засобами реалізації приватного інтересу у сфері містобудівної діяльності в приватному праві є цивільні спори між партнерами і їх розгляд у цивільному процесі. Публічне ж право виявляється через приписи й інші акти публічної адміністрації та розгляд адміністративних спорів в адміністративному судочинстві. У сфері містобудівної діяльності до публічного права належать планові й земельні норми, інші правила про порядок будівництва. Їх предметом є територіальне планування забудови (плани використання площ і плани будівництва будівель і споруд), видача дозволів на будівництво, державний нагляд за дотриманням будівельних норм тощо [10].

Дещо схожу позицію висловлювали Ю.А. Крюкова та А.П. Сизова, які наголошували на тому, що призначенням містобудівного права є реалізація публічно-правового (правомочність держави визначати процедуру погодження й затвердження генеральних планів, установлювати державні містобудівні нормативи, що регламентують порядок проведення державної, відомчої та незалежної експертизи) і приватноправового інтересу (встановлення прав власників нерухомості щодо легітимного використання і зміни (будівництва) об'єктів нерухомості) у сфері містобудівної діяльності [8, с. 5–7].

Уважне опрацювання наведених точок зору свідчить про те, що значна кількість авторів сходиться в думці, що містобудівне право об'єднує в собі нормативні положення як публічно-правового, так і приватноправового характеру. При цьому вони, як ми бачимо, не намагаються такі нормативні положення роз'єднати, допускаючи, як наслідок, можливість об'єднання в межах одного галузевого утворення норм різної правової природи. Проте, на нашу думку, такий підхід є помилковим, оскільки він суперечить теорії поділу права на приватне та публічне, відповідно до якої, як відомо, усі галузі права діляться на ті, що сформовані з норм приватного права, і ті, що утворюються за рахунок норм публічного права [13, с. 14]. Інакше кажучи, це означає, що галузь права має складатися або з норм приватного права, або з норм публічного права і аж ніяк не може бути комплексною за своєю правовою природою. Отже, головний недолік усіх наведених вище визначень містобудівного права зводиться до того, що їх автори намагаються зробити з нього комплексне (приватно-публічне) правове утворення.

Принагідно зазначимо, що окремі автори [15, с. 134–144; 16] указують на те, що неможливо провести чітке розмежування між нормами приватного й нормами публічного права. Ця думка є доволі давньою, бо вона була розвинута ще за радянських часів, коли це завдання, дійсно, не можна було виконати як з огляду на заперечення існування публічного і приватного права як такого [17], так і з огляду на відсутність практичної потреби в цьому.

Однак сьогодні ситуація кардинально змінилася, питання про розмежування названих утворень набуває неабиякого теоретичного та практичного значення, оскільки визначення правової природи тієї або іншої галузі права не можна здійснити без урахування теорії поділу права на приватне й публічне.

Аналізуючи наукові праці, присвячені проблемі поділу права на приватне й публічне, доходимо висновку, що доволі часто завдання щодо проведення такого розмежування вітчизняні автори намагаються вирішити за рахунок виділення у відповідних нормах права приватного або публічного інтересу [18; 19]. Так, на думку В.В. Селіванова та Н.С. Діденко, норми, інститути, галузі приватного права спрямовані на визначення й забезпечення межі діяльності окремих осіб, у яких вони можуть досягати власних цілей, що насамперед відповідають їхній природі та зумовлені їхніми інтересами. Приватне право має визначатися насамперед як сфера відносин свободи й самовизначення особи, прав приватного володіння. Проте вступати в приватно-правові відносини можуть не лише фізичні та юридичні особи, а й публічні утворення, включаючи й державу, однак лише за умов, коли вони діють заради власних індивідуальних потреб і цілей і визначаються за правовим статусом як приватні володільці або контрагенти [18; 19].

Дещо подібні позиції можна почути й щодо публічних інтересів. Так, С.В. Петренко, Н.В. Разуваєв зазначають, що публічність як головний елемент публічних інтересів передбачає

присутність держави, вся діяльність якої (публічна діяльність) як загальносоціального інституту спрямована на задоволення як інтересів суспільства загалом (наприклад, забезпечення раціонального розселення й визначення напрямів сталого розвитку територій, визначення та раціональне взаємне розташування зон житлової і громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів), так й інтересів великих соціальних груп (виборців, національних менших, територіальних громад) [20; 21]. Інакше кажучи, в узагальненому вигляді публічним інтересом може називатися визнаний державою та врегульований (забезпечений) правом інтерес, який слугує меті забезпечення цілісності і стійкого функціонування суспільства, має особливий порядок реалізації, має імперативний характер, на його захисті стоять різні державні інститути, а його реалізація завжди відбувається в певних інституційних формах [22].

Яскравим прикладом сфери, в якій відбувається реалізація публічного інтересу, є містобудівна діяльність, що знаходиться в межах функціонального впливу з боку суб'єктів публічної адміністрації, які відповідають за прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування тощо. Правову основу такого інтересу становлять численні законодавчі й підзаконні нормативно-правові акти, які спрямовуються на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських і приватних інтересів; планування, забудову та інше використання територій; розробку й реалізацію містобудівної документації та інвестиційних програм розвитку населених пунктів і територій; визначення територій, вибір, вилучення (випу) і надання земель для містобудівних потреб; розміщення будівництва житлово-цивільних, виробничих та інших об'єктів, формування містобудівних ансамблів і ландшафтних комплексів, зон відпочинку й оздоровлення населення; створення соціальної, інженерної і транспортної інфраструктур територій і населених пунктів; захист життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ; розвиток національних і культурних традицій в архітектурі й містобудуванні; забезпечення високих архітектурно-планувальних, функціональних і конструктивних якостей об'єктів містобудування, формування й реконструкція містобудівних ансамблів, кварталів, районів і ландшафтних комплексів, зон відпочинку та природних лікувальних ресурсів; підготовку кадрів для містобудування, підвищення їхньої кваліфікації [1].

Задля забезпечення публічного інтересу у сфері містобудівної діяльності суб'єкти публічної адміністрації розробляють і затверджують будівельні норми, державні стандарти, норми і правила щодо планування, забудови та іншого використання територій, проектування й будівництва об'єктів містобудування, що встановлюють комплекс якісних і кількісних показників і вимог, які регламентують розробку та реалізацію містобудівної документації, проектів конкретних об'єктів з урахуванням соціальних, природно-кліматичних, гідрогеологічних, екологічних та інших умов і спрямовані на забезпечення формування повноцінного життєвого середовища та якнайкращих умов життєдіяльності людини.

Окремо варто сказати про те, що фінансування робіт із прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудови й інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших

об'єктів, реконструкція історичних населених пунктів за збереження традиційного характеру середовища, реставрація та реабілітація об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури, розроблення будівельних норм, державних стандартів, норм і правил здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України.

Висновки. Викладене дає підстави стверджувати, що містобудівна діяльність являє собою одну з тих сфер, у виявляється публічний інтерес, спрямований на забезпечення містобудівних потреб усього суспільства, правову основу для чого закладають норми публічного права, які, як наслідок, можуть бути об'єднані в межах одного правового утворення – містобудівного права. Інакше кажучи, містобудівне право, на нашу думку, з огляду на теорію поділу права на приватне й публічне, являє собою системне утворення публічно-правової природи, норми якого закладають юридичну основу для діяльності публічної адміністрації, покликаної гарантувати та забезпечити реалізацію публічного інтересу у сфері містобудування.

Література:

1. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 № 2780-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2780-12>.
2. Настюк В.Я. Митне право України : [навчальний посібник] / В.Я. Настюк, М.Г. Шульга. – Х., 2001. – 156 с.
3. Болотіна Н. Соціальне право України: окремі теоретичні проблеми формування та розвитку / Н. Болотіна // Право України. – 2000. – № 12. – С. 24–28.
4. Пікуля Т.О. Інформаційне право України у системі правових наук / Т.О. Пікуля // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ. – 2005. – № 4 (24). – С. 240–246.
5. Смоляр Й.М. Градостроительное право. Теоретические основы / Й.М. Смоляр // Труды РААСН. – М., 2000. – 112 с.
6. Анисимов А.П. Градостроительное право – новая отрасль в системе российского права / А.П. Анисимов, Н.Г. Юшкова // Право и политика. – 2008. – № 9. – С. 2105–2113.
7. Ізарова І.О. Містобудівне право як галузь права / І.О. Ізарова // Право України. – 2011. – № 7. – С. 229–234.
8. Крюков Ю.А. Земельный кадастр как информационное обеспечение рынка недвижимости : [учебно-методическое пособие] / Ю.А. Крюков, А.П. Сизов. – М., 1996. – 224 с.
9. Миронець І.М. До питання кодифікації будівельного законодавства / І.М. Миронець // Адвокат. – 2010. – № 3. – С. 44–48.
10. Сидорчук В.К. Строительное право Республики Беларусь / В.К. Сидорчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://law.lbel.org/repub2008/sub36/text36625.htm>.
11. Стукаленко О.В. Місце будівельного права в системі права / О.В. Стукаленко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.37/part_3/8.pdf.
12. Хряпинський А.П. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.П. Хряпинський. – Херсон, 2014. – 198 с.
13. Банчук О. Підстави розмежування публічного та приватного права в Україні / О. Банчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.yourfuture.org.ua/ua/pb/2011/2/banchuk.pdf>.
14. Погребняк С.П. Поділ права на публічне і приватне (загально-теоретичні аспекти) / С.П. Погребняк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2833/1/Pogrebnyak_3.pdf.
15. Банчук О.А. Публічне і приватне право: історія українських вчень і сучасність / О.А. Банчук. – К. : Конус-Ю, 2008. – 184 с.
16. Селіванов В. Діалектика приватного та публічного в правовому регулюванні / В. Селіванов, Н. Діденко // Право України. – 2001. – № 11. – С. 15–21.
17. Аржанов М.А. О принципах построения системы советского социалистического права / М.А. Аржанов // Советское государство и право. – 1939. – № 3. – С. 26–35.
18. Петров Є.В. Теорія приватного та публічного права та її вплив на реформування господарського права / Є.В. Петров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/soc_gum/rib/2012_4/PB-4/PB-4_4.pdf.
19. Семенова М. Господарсько-правове регулювання діяльності суб'єктів, що надають екскурсійні послуги / М. Семенова // Юридична Україна. – 2009. – № 11. – С. 88–93.
20. Петренко С.В. Чи є судова практика джерелом права? / С.В. Петренко // Право і безпека. – 2006. – Т. 5. – № 1. – С. 33–37.
21. Разуваев Н.В. Правовая система и критерии отраслевой дифференциации права / Н.В. Разуваев // Известия ВУЗов. Серия «Правоведение». – 2002. – № 3. – С. 31–55.
22. Савченко С.В. Стівідношення приватних і публічних інтересів: досвід України / С.В. Савченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pap.in.ua/3-2_2013/1/Savchenko%20S.V.pdf.

Рыбак К. А. Относительно правовой природы градостроительного права

Аннотация. В статье изучены существующие подходы к пониманию градостроительного права, которые сейчас сложились в науке. Доказано, что градостроительная деятельность является одной из сфер проявления публичного интереса, направленного на обеспечение градостроительных потребностей всего общества, правовую основу для чего закладывают нормы публичного права, которые, как следствие, могут быть объединены в рамках одного правового образования – градостроительного права. Сформулирована собственная научная концепция относительно правовой природы градостроительного права.

Ключевые слова: градостроительная деятельность, публичное право, публичный интерес, правовая природа, градостроительное право.

Rybak K. On the legal nature of urban law

Summary. Existing approaches in understanding of the urban planning law that are nowadays in the science have been studied in the article. It has been proved that town-planning activities is one of the spheres of the manifestation of public interest, aimed at ensuring urban needs of the whole society, where the legal basis is set by the norms of public law, which, as a result, can be combined within a single legal entity – town-planning law. Own scientific concept as for legal nature of the urban planning law has been formulated.

Key words: urban activities, public law, public interest, legal nature, town-planning law.